

ERWERBSTEUER, GEMEINDEVERMÖGEN
UND VERWALTUNGSHIERARCHIE:
drei Studien zum Wiener Kommunal-
haushalt, 1860 - 1890

Michael Wagner

Forschungsbericht Nr. 134

Oktober 1978

Abstract

The paper deals with three selected topics pertaining to the economic background of the so-called 'Liberal Period' (1861 - 1895) of Viennese public administration. Quantitative data from the annual budgets of the liberal administration support the following three conclusions:

First, the size distribution of enterprises located in Vienna stayed stable over a period covering the severe slump following 1873 and the recovery of the late seventies and early eighties. This observation contradicts any hypothesis suggesting that the political ascendance of the petty bourgeoisie faction led by Carl Lueger rested on an increasing economic importance of small businesses.

Secondly, the liberal politicians violated their guiding fiscal principle, a balanced annual budget, to achieve three major types of investment into the city's infrastructure; they inflated public debt in order to build new water supply systems, town halls, and schools.

Thirdly, the liberal town council designed a pay scheme which reflects the liberal politician's conception of adequate and just income differentials. Curious enough, the Lorenz curve of this pay scheme of 1880 coincides with today's Lorenz curve for the earning of all Austrian employees.

Zusammenfassung

Die Studie untersucht den ökonomischen Hintergrund der Wiener liberalen kommunalen Politik (1861 - 1895) im Lichte quantitativer Daten. Die Daten der liberalen Haushaltsführung zeigen drei bemerkenswerte Charakteristika der liberalen Periode:

Erstens, die Betriebsgrößenverteilung blieb über die Depressionsperiode (nach 1873) und dem Wiederaufschwung (Anfang der achtziger Jahre) konstant, weswegen der Verfall der liberalen Fraktion nicht aus einer Verlagerung des ökonomischen Gewichts zugunsten des Kleingewerbes erklärt werden kann.

Zweitens, die liberale Haushaltsführung brach mit ihrem Grundsatz eines ausgeglichenen Budgets, um vor allem drei Gruppen von Infrastrukturinvestitionen künftigen Generationen zu hinterlassen: Wasserleitungen, Amtsgebäude und Schulen.

Drittens, die liberalen Kommunalpolitiker kodifizierten ihre Vorstellungen vom angemessenen und notwendigen Grad sozialer Ungleichheit im Entlohnungsschema der Verwaltungshierarchie. Paradox genug, diese liberalistisch geplante Ungleichheit von 1880 ist identisch mit der Einkommensverteilung unter den österreichischen Lohnsteuerpflichtigen von 1970.

INHALT

	Seite
1. EINLEITUNG	1
2. ERWERBSTEUER	2
- Tarifsystem	
- Fluktuation	
- Verteilung der Betriebsgröße	
- Zeitliche Stabilität	
3. GEMEINDEVERMÖGEN	7
- Außerordentlicher Haushalt	
- Öffentliches Sachkapital	
- Wachstumsmuster	
4. VERWALTUNGSHIERARCHIE	13
- Kommunale Lohnhierarchie	
- Vielfalt an Hierarchietypen	
- Geplante Ungleichheit	

VERZEICHNIS DER TABELLEN

	Seite
1. Stabile Verteilung der gewerblichen Betriebsgröße in Wien; 1874 - 1890.	5
2. Das kommunale Sachkapital; 1860 - 1890.	11
3. Vom Magistratsdirektor zum Feuerwehrmann: kommunale Verwaltungshierarchie; 1883.	17
4. Einkommensungleichheit unter den Gemeindebediensteten; 1870, 1883.	23

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

1. Betriebsgrößenkonzentration im Wiener Gewerbe; 1874.	6
2. Zeitliche Stabilität in der Betriebsgrößenverteilung der Wiener Gewerbe; 1874 - 1890.	7
3. Trinken, lernen, verwalten: das kommunale Sachkapital; 1860 - 1890.	12
4. Lohnhierarchie unter den rechtskundigen Magistratsbeamten; 1883.	20
5. Lohnhierarchie in der Städtischen Hauptkassa; 1883.	21
6. Einkommensungleichheit unter den Kommunalbediensteten; Wien; 1883.	24
7. Das liberale Österreich; 1870/1970.	26

1. EINLEITUNG

Der öffentliche Haushalt ist das ökonomische Profil der politischen Gemeindeverwaltung. Nicht immer ist dieses Profil für die Kommunalpolitik vorteilhaft. Häufig gefährdet ein dauerhaftes Ungleichgewicht zwischen laufenden Einnahmen und langfristigen Verpflichtungen das politische Geschick der Gemeindeverwaltung. Die Zahlenkolonnen des Budgets bekommen eine unhintergehbare Wirklichkeit, der die politische Programmatik oft nicht gewachsen ist. Das hat auch die liberale Kommunalpolitik der Jahre 1861 - 1895 erfahren: Auf die erfolgreichen Gründerjahre folgte der politische Zerfall in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Die Entwicklung der liberalen Kommunalpolitik von 1861 bis zur Wahl Luegers zum Bürgermeister im Jahr 1895 läßt sich durch das besondere Verhältnis von politischer Absicht zur ökonomischen Wirklichkeit beschreiben.¹⁾ Das soll im folgenden in drei Bereichen des liberalen Gemeindehaushaltes exemplarisch dokumentiert werden.-

Der erste Abschnitt zeigt die Stabilität der Wiener Gewerbestruktur nach dem Börsenkrach von 1873. Die Diskussion der Betriebsgrößenstruktur des Wiener Gewerbes ist ein Beitrag zur Frage, ob die politische Machtverlagerung in den achtziger Jahren durch eine außerordentliche Zunahme der Kleinbetriebe mitverursacht sein konnte.

Der zweite Abschnitt mißt die Ansprüche liberaler Kommunalpolitik an ihrer Investitionspolitik. Welches Sachkapital hat die liberale Ära den nachfolgenden Generationen hinterlassen?

Der dritte Abschnitt untersucht schließlich den Aufbau der Verwaltungshierarchie während der liberalen Ära. Die Verwaltungsorganisation wird anhand der Lohnhierarchie von 1884

beschrieben: Welche Kodifikation sozialer Ungleichheit schien der liberalen Kommunalpolitik in Bereich der Verwaltung notwendig und akzeptabel?

2. ERWERBSTEUER

Die Wiener Gewerbetreibenden leisteten im Jahr 1883 über 3 Millionen Gulden an Erwerbsteuer. Den Löwenanteil erhielt allerdings der Staat. Dem Wiener Gemeindehaushalt verblieben bloß 325.771 fl. Das war verglichen mit anderen kommunalen Einnahmequellen ein bescheidener Betrag. So erzielte der städtische Haushalt allein aus der Besteuerung des Ertrags aus Hausbesitz immerhin im selben Jahr mehr als 6 Millionen fl. Die Gesamteinnahmen des Jahres 1883 lagen bei rund 9,78 Mill. fl.²⁾

Tarifsystem

Die Erwerbsteuer war eine Gewerbsteuer.³⁾ Die Höhe der Steuer hing von der Einstufung des Gewerbebetriebes durch die Steuerbehörde ab. Der Einstufung lag ein Tarifsystem zugrunde. Das Tarifsystem unterschied vier "Hauptbeschäftigungsabteilungen": 1. Fabriksunternehmungen, Landesfabriken und Großhandlungen; 2. Handelsunternehmungen; 3. Künste und Gewerbe; 4. Dienstleistungen und Unterricht, Geschäftsvermittlung und Beförderung von Personen und Sachen. Jede Abteilung zerfiel zusätzlich in fünf bis acht Klassen, für die ein eigener Tarif vorgesehen war. Der Tarif hing schließlich noch von der Größe des Ortes ab, in dem das Gewerbe betrieben wurde.

Die Spannweite des Tarifs war beträchtlich. In der Abteilung 2 - den Handelsunternehmungen - betrug der Tarif für Gewerbe der Klasse 1 in einem kleinen Ort 2 fl CM, während für Handelsunternehmungen der Klasse 6 in Wien 1000 fl CM vorgeschrieben waren.⁴⁾

Das Tarifsysteem gab der Steuerbemessungsbehörde einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Als Entscheidungsgrundlage dienten die Betriebsgröße, die Zahl der Beschäftigten und die Art der Maschinen. Ein Gewerbebetrieb wurde bei Betriebsbeginn das erste Mal veranlagt. Diese Veranlagung konnte von der Steuerbehörde bei Veränderung des Geschäftsumfanges erhöht (oder herabgesetzt) werden.

Fluktuation

Die Erwerbsteuer war keine Einkommensteuer. Die Erwerbsteuer ließ die normalen Schwankungen im Geschäftsverlauf außer Acht und berücksichtigte nur starke Veränderungen in der Geschäftstätigkeit. Aus diesem Grund erlaubt die Erwerbsteuerstatistik Veränderungen in der Betriebsgrößenstruktur von bloßen Umsatzschwankungen zu unterscheiden. Deshalb ist die Erwerbsteuer trotz ihres geringen Anteils an den Gemeindoeinnahmen kommunalhistorisch von Interesse. Allerdings muß die Vorfrage geklärt werden, ob überhaupt in nennenswerter Weise Neubemessungen von der Steuerbehörde durchgeführt wurden; ob überhaupt eine Fluktuation in der Gewerbesteuerstatistik zu beobachten ist.

Die Fluktuation besteht grundsätzlich aus vier Komponenten: den Neuanmeldungen, den Abmeldungen, den Erhöhungen und den Herabsetzungen von Gewerben. (Die vier Komponenten wirken kumulativ auf das Ausmaß der Fluktuation).

Im Jahr 1883 waren 17.175 Gewerbe von einer Veränderung in der Veranlagung betroffen. Das waren über 27 % der im Jahr 1883 angemeldeten Gewerbe. (Die Fluktuation teilte sich folgendermaßen auf: 8.084 Neubemessungen, 6.867 Abmeldungen, 1.403 Erhöhungen und 821 Herabsetzungen.)⁵⁾

Diese Zahlen zeigen, daß die vorliegenden Daten der Erwerbsteuerstatistik keineswegs eine Grundgesamtheit konstant eingestuftter Gewerbebetriebe repräsentiert.

Verteilung der Betriebsgröße

Die Erwerbsteuerstatistik gibt ein ausführliches Bild von der Größenverteilung der Wiener Gewerbe. Das Bild ist zwar durch das Tarifsysteem etwas verzerrt, doch läßt sich noch immer eine deutliche Grundstruktur erkennen.⁶⁾ Das zeigt Tabelle 1. Tabelle 1 enthält die Verteilung der Wiener Gewerbe auf die verschiedenen Steuerquoten in den Jahren 1873, 1880 und 1890.⁹⁾

Aus Tabelle 1 ist eine typische Verteilung der gewerblichen Betriebsgröße zu ersehen. Rund 40% aller Gewerbe fiel in die niedrigste Steuerquote. Die beiden untersten Steuerquoten - 5 fl und 10 fl - erfaßten zusammen fast vier Fünftel aller steuerpflichtigen Gewerbe. Nur 5% der Gewerbe waren so groß, daß sie 80 fl oder mehr an Erwerbsteuer leisten mußten.

Die relative ökonomische Bedeutung der verschiedenen Betriebsgrößen läßt sich anhand der Erwerbsteuerleistungen im Jahr 1874 illustrieren. Die 76 Gewerbebetriebe der höchsten Steuerquote zahlten das dreihundertfache der Steuerquote eines Gewerbes aus der niedrigsten Klasse. Die obersten 5% der Gewerbebetriebe leisteten rund die Hälfte der gesamten Erwerbsteuerleistung. Die untersten 40% der Gewerbebetriebe (in der 5 fl-Quote) erbrachten dagegen nur ein Zehntel der gesamten Erwerbsteuerleistung.

In Abbildung 1 ist die Konzentration der Betriebsgrößen auf bestimmte Steuerquoten graphisch dargestellt. Abbildung 1 zeigt eine Lorenz-Kurve. Die Lorenz-Kurve ist folgendermaßen konstruiert: Die Gewerbe sind in Gruppen zusammengefaßt, die je 5% aller Gewerbebetriebe ausmachen. Für jede 5%-Gruppe wird der Anteil dieser Gruppe am gesamten Steueraufkommen berechnet; von der niedrigsten Klasse ausgehend werden die Anteile aufsummiert. Dieses Verfahren erlaubt auf einfache Weise darzustellen, welchen Anteil am Erwerbsteueraufkommen die untersten 5%, 10%, 15% u.s.w. der

TABELLE 1: STABILE VERTEILUNG DER GEWERBLICHEN BETRIEBSGRÖSSE
IN WIEN; 1874 - 1898.

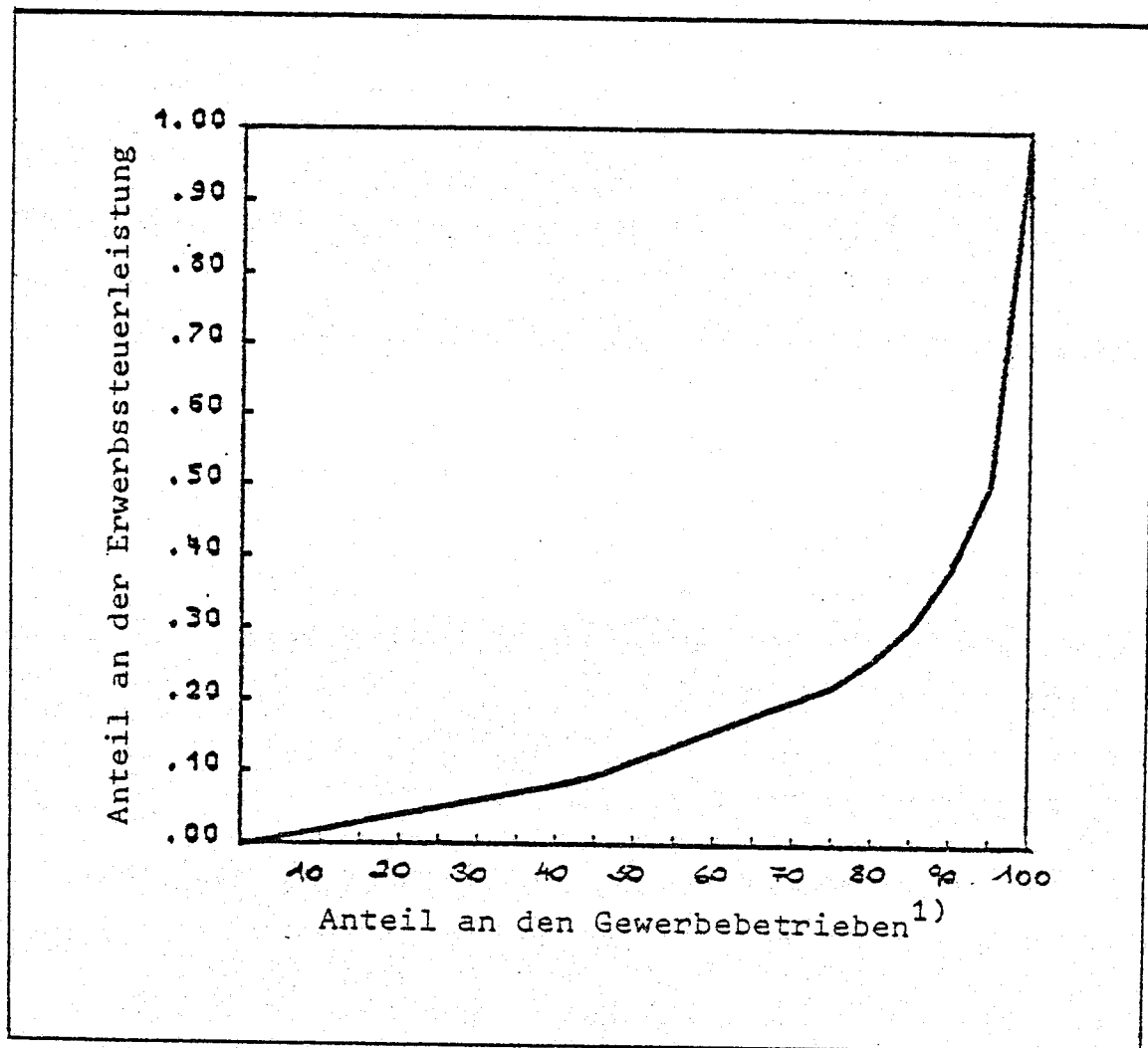
(=Verteilung der Gewerbe auf 30 Erwerbsteuerquoten;
Wien; 1874, 1880, 1890.)

Steuer- quoten in fl CM ¹⁾	Zahl der erwerbsteuerpflichtigen ²⁾ Gewerbe am Ende der Jahre		
	1874	1880	1890
5	21.117	20.159	23.059
10	15.945	16.767	17.964
15	1	1	-
20	3.493	4.050	5.000
30	1.528	1.823	2.264
40	1.513	1.630	1.936
50	1.293	1.036	871
60	1.022	1.190	1.434
70	102	69	90
80	312	331	466
100	1.063	894	1.203
110	1	1	-
120	18	9	4
150	354	301	249
160	1	-	-
180	1	-	-
200	329	295	394
240	1	-	-
250	3	3	1
300	191	170	230
400	25	24	46
410	1	1	-
500	78	52	69
600	3	2	-
700	28	16	27
800	1	-	-
1000	29	24	32
1100	1	-	-
1200	-	-	-
1500	117	47	76
Summe	48.571	48.896	55.415

- 1) Die Erwerbsteuer wurde mit dem Patent vom 31. 12. 1812 eingeführt; die Steuerquoten sind daher in Conventionsmünze angegeben.
- 2) Ohne Gewerbe mit den Ausnahmequoten. Die Zahl dieser Gewerbe war 1874: 0; 1880: 7; 1890: 23.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien
1883, 133; 1890, 146.

Abb. 1: BETRIEBSGRÖSSENKONZENTRATION IM WIENER GEWÄRBE;1874.
(=Lorenzkurve der Wiener Erwerbssteuerleistung;1874.)

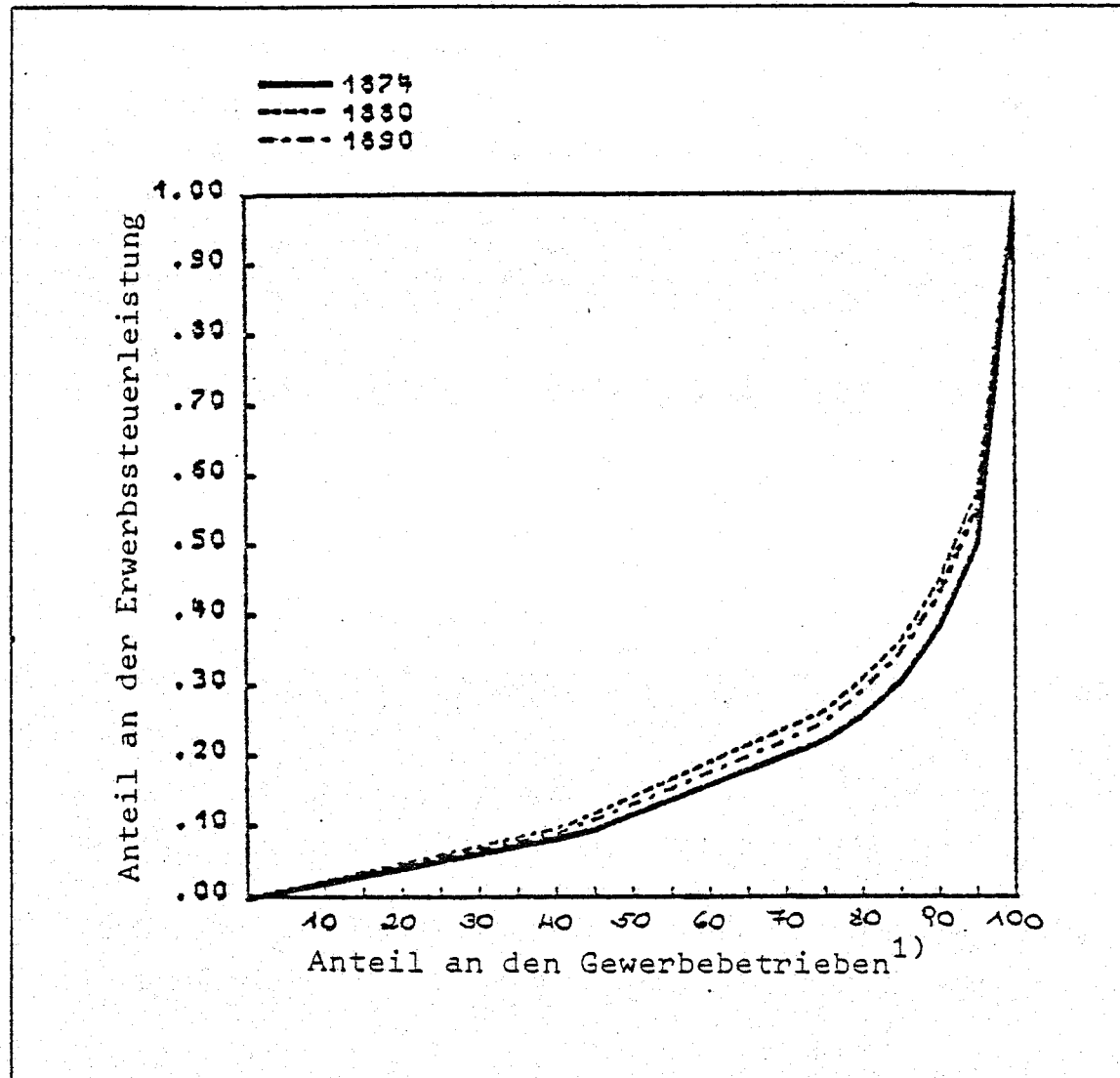


1) Kumulativer Anteil an den - nach ihrer Erwerbssteuerleistung gereihten - Gewerbebetrieben

Quelle: Tabelle 1

Abb. 2: ZEITLICHE STABILITÄT IN DER BETRIEBSGRÖSSENVERTEILUNG DER WIENER GEWERBE; 1874 - 1890.

(=Lorenzkurve der Wiener Erwerbssteuerleistungen; 1874, 1880 und 1890.)



1) Kumulativer Anteil an den - nach ihrer Erwerbssteuerleistung gereihten - Gewerbebetrieben

Quelle: Tabelle 1

Gewerbebetriebe leisten. So läßt sich in Abbildung 1 leicht erkennen, daß die unteren 95% und die oberen 5% jeweils die Hälfte des Erwerbsteueraufkommens leisteten.

Zeitliche Stabilität

Die Erwerbsteuerstatistik zeigt eine bemerkenswerte Stabilität in der Betriebsgrößenverteilung. In den fünfzehn Jahren zwischen 1875 und 1890 hatten kaum Verschiebungen in der Betriebsgrößenverteilung stattgefunden.⁷⁾ Trotz Fluktuation der einzelnen Gewerbebetriebe blieb die Gesamtverteilung der gewerblichen Betriebsgröße auf Wiener Boden nach dem Krach von 1873 relativ konstant.⁸⁾ Das zeigt die Gegenüberstellung der Lorenz-Kurven von 1874, 1880 und 1890.

3. GEMEINDEVERMÖGEN

Wien sollte öffentliche Einrichtungen besitzen, die seinen Rang als europäischer Großstadt bestätigten. Das war ein erklärtes Ziel liberaler Kommunalpolitik. Die dazu notwendige Haushaltsführung stand unter dem Anspruch, Einnahmen und Ausgaben einander anzugleichen. Die liberalen Stadtväter wußten sich dem Vorbild eines redlichen Kaufmannes verpflichtet.¹⁰⁾

Indes, der stürmischen Entwicklung Wiens war mit einer konservativen Haushaltsführung nicht beizukommen. So wie die Hoffnung auf zukünftigen Gewinn die Spekulanten der großen Krise des Hochkapitalismus von 1873 vorangetrieben hatte, so sah sich auch die liberale Verwaltung gezwungen, auf die Steuerleistung künftiger Generationen zu setzen. Der "currenten Gebarung" wurde eine "nicht-currente Gebarung" zur Seite gestellt. Die großen Projekte sollten außerhalb des

laufenden Einnahmenstroms finanziert werden. Die Ausgaben für die Wasserleitungen oder den Bau des Rathauses wurden durch öffentliche Anleihen gedeckt, deren Tilgung über mehrere Jahrzehnte verteilt werden konnte. Damit wollte die Gemeindeverwaltung die finanzielle Last der öffentlichen Investitionen auf künftige Generationen weiterwälzen. Schließlich, so argumentierte der "Gemeindebericht", würden diese Generationen auch noch die Nutznießer des öffentlichen Sachkapitals sein.

Die Ausgliederung einer außerordentlichen Haushaltsführung hat das liberale Gewissen der Kommunalpolitiker zwar beruhigt, brachte aber auf weite Sicht keine Lösung des Finanzierungsproblems. Je länger die liberale Ära andauerte, desto deutlicher wurde der Mißerfolg der Finanzgebarung, wollte man sie an ihren eigenen Ansprüchen messen. Das bewegliche Vermögen der Stadt Wien schmolz in den wenigen Jahren dahin. Im Jahr 1860 war die Rubrik "Privatrechtliches bewegliches Vermögen" (im wesentlichen Wertpapiere) hoch aktiv. Aktiva von über 7,6 Mill. fl standen Passiva von weniger als 3,5 Mill. fl gegenüber.¹¹⁾ Gegen Ende der liberalen Ära hatte sich das Bild dramatisch geändert. Im Jahr 1890 war die laufende Gebarung bei einer Bilanzsumme von fast 55 Mill. fl leicht passiv. Die außerordentliche Gebarung zeigte dagegen ein negatives Saldo: Aktiva von etwas weniger als 3,7 Mill. fl standen Passiva von über 53 Mill. fl gegenüber.¹²⁾ Das konnte beim besten Willen nicht als Glanzstück liberaler Haushaltsführung gelten. Für welche öffentlichen Einrichtungen waren die Kommunalpolitiker bereit gewesen, so deutlich mit ihrer Moral öffentlicher Haushaltsführung zu brechen; welches Sachkapital hinterließ die liberale Ära den künftigen Generationen?

Öffentliches Sachkapital

Die liberale Kommunalpolitik verabsäumte nicht, über ihre

Anlagen in das öffentliche Sachkapital Buch zu führen.¹³⁾ Die öffentliche Hand hielt ihre Investitionen in zwei Inventaren fest. Das erste Inventar schien in der Rubrik "Aktivstand des Gemeindevermögens: unbewegliches Gemeindevermögen (Wertbeträge)" auf. Ein zweites Inventar enthielt: "Das Inventar über das Gemeindegut".

Ihrer eigenen Buchführung nach baute die liberale Kommunalpolitik vier große Gruppen von öffentlichen Sachkapitalien auf: Wasserleitungen (25,2 Mill. fl); Amts- und Anstaltsgebäude (25,1 Mill. fl); öffentliche Straßen und Plätze (21,4 Mill. fl); Kultus- und Schulgebäude (13,5 Mill. fl).¹⁴⁾ Von diesen vier Gruppen verdankten vor allem die Wasserleitung, die Amtsgebäude und die Kultus- und Schulgebäude ihren Umfang der liberalen Investitionspolitik. In der liberalen Ära stieg der Bestand an Wasserleitungen um das Sechzehnfache, der Bestand an Kultus- und Schulgebäuden um das Siebenfache, der Bestand an Anstalts- und Amtsgebäuden um das Fünffache. Die Tabelle 2 gibt genauere Auskunft über den Bestand an öffentlichen Sachkapitalien am Anfang und am Ende der liberalen Ära.¹²⁾ Die Zahlen in Tabelle 2 geben Buchwerte wieder. Daraus läßt sich nicht ablesen, welchen realen Nutzen die verschiedenen Bevölkerungsgruppen aus dem öffentlichen Sachkapital gezogen haben. Das Verhältnis von Kosten zu Nutzen, von Belastung und Nutznießung der verschiedenen sozialen Gruppen fiel wohl recht unterschiedlich aus.¹⁵⁾ Trotzdem dürfen die Inventarwerte als "Abrechnung" der liberalen Kommunalpolitiker gegenüber ihren Wählern gelten.¹⁶⁾

Wachstumsmuster

Die großen Anlagen in das öffentliche Sachkapital weisen für jede der drei Gruppen ein eigentümliches Investitionsmuster auf. Im Jahr 1875, der Halbzeit der liberalen Ära, war der Endbestand an Wasserleitungen schon zu 4/5 erreicht; von den Kultus- und Schulgebäuden fast genau die Hälfte fertiggestellt; von den Amts- und Anstaltsgebäuden etwas

TABELLE 2: DAS KOMMUNALE SACHKAPITAL; 1860 - 1890.

(=Buchwerte des Sachvermögens und Sachinventars für Wien; 1860, 1875, 1890)

Nr.	Gegenstand ¹⁾	Bestand mit Ende des Jahres		
		1860	1875	1890
1	Zinstragende Realitäten	3,315.530	3,333.590	5,353.970
2	Amts- und Anstaltsgebäude	4,991.000	9,024.760	25,067.940
3	Kultus- und Schulgebäude ²⁾	1,817.434	6,307.730	13,470.300
4	Gebäude für verschiedene Zwecke	-	3,277.430	3,158.330
5	Wasserleitungen	1,597.650	19,640.000	25,185.500
6	Gartenanlagen	- ³⁾	581.000	982.500
7	Öffentliche Straßen und Plätze	- ³⁾	16,468.000	21,346.000
8	Kanäle und Bäche	- ³⁾	4,980.000	6,586.000
9	Brücken und Stege	- ³⁾	3,815.000	4,437.000
10	Badeanstalten und Anstandsorte	- ³⁾	914.500	1,301.400

1) Die Inventargegenstände Nr. 1, 2, 3, 5 sind für das Jahr 1860 unter der Rubrik "Vermögensinventar: Aktivstand: Privatrechtliches unbewegliches Vermögen" angeführt. Für die Jahre 1875 und 1890 sind die Gegenstände unter zwei Rubriken erfaßt. Die Nr. 1, 2, 3, 4 fallen unter "Inventar über das Eigentum der Kommune: Aktivstand: Unbewegliches Gemeindevermögen"; die Nr. 5, 6, 7, 8, 9, 10 sind unter "Inventar über das Gemeindegut" angeführt.

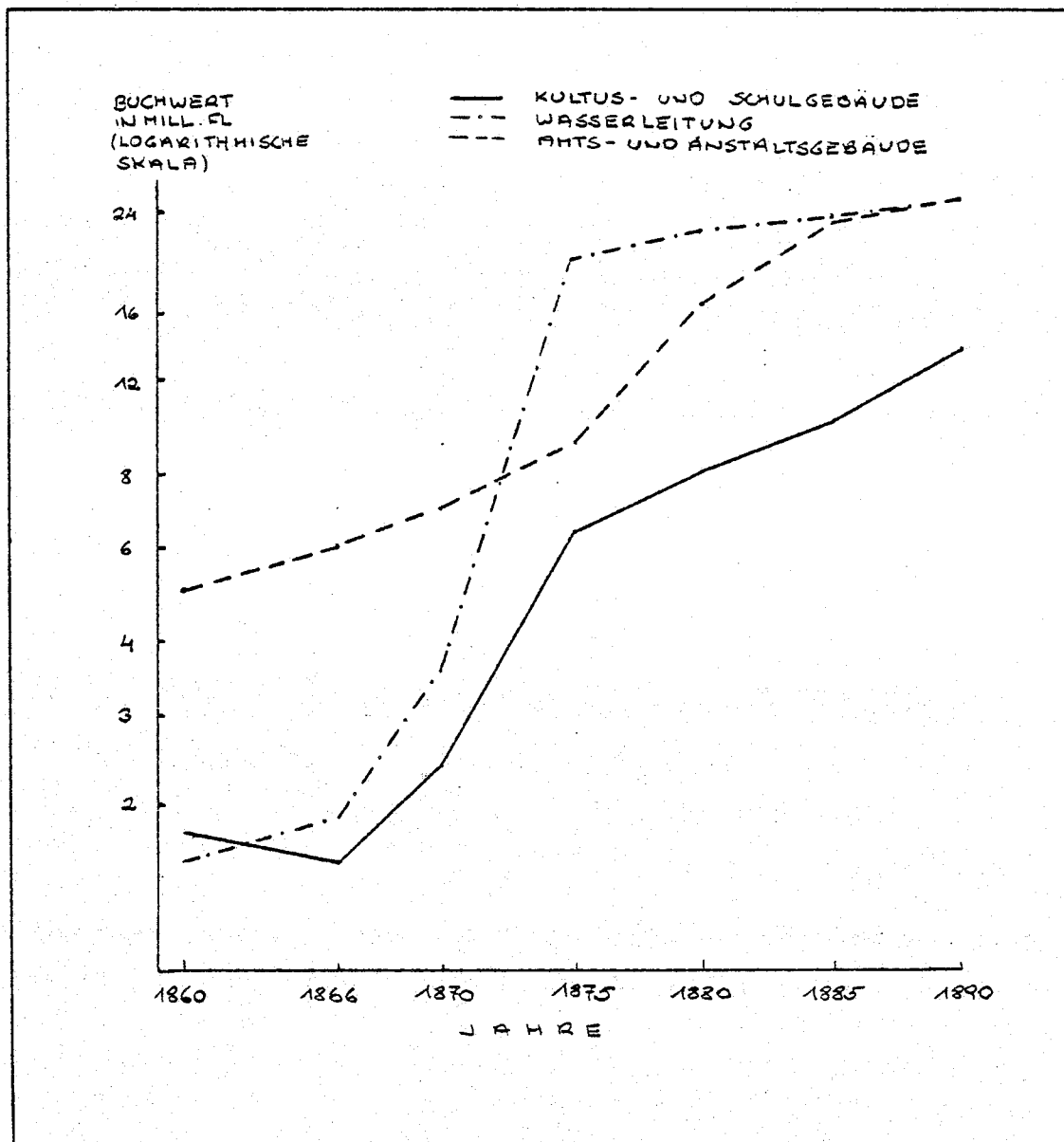
2) 1860 und 1875: einschließlich Kirchen.

3) Es fehlen vergleichbare offizielle Werte

Qu.: Gemeindeverwaltung 1871 - 1873, Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883, 1890

Abb. 3: TRINKEN, LERNEN, VERWALTEN:
DAS KOMMUNALE SACHKAPITAL; 1860-1890.

(=Buchwerte der Wasserleitung, Amts- und Anstaltsgebäude und der Kultus- und Schulgebäude im Vermögens- und Gemeindegutinventar)



Quelle: Gemeindeverwaltung 1871-1873, 122; Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883, 1890

über 1/3. Zerlegt man die Zeitspanne von 1860 bis 1890 in Fünf-Jahres-Perioden, so zeigen sich markante Wachstumsschübe. Die höchste Zuwachsrate erreichten die Wasserleitungen mit einer Rate von über 457% in der Periode 1870/75. Die zweithöchste Rate erzielte der Schulbau mit über 178% für die selbe Periode, während der Amts- und Anstaltsbau seinen höchsten Zuwachs 1875/80 mit über 83% erreichte (das hängt vor allem mit der Errichtung des neuen Rathauses zwischen 1873 und 1883 zusammen; die Ausgaben dafür betrugen über 13,6 Mill. fl). Abbildung 3 gibt ein genaueres Bild von dem Wachstumsmuster in den bereits erwähnten Fünfjahres-Durchschnitten. Die Neigung der logarithmischen Kurven des Sachkapitalbestandes zeigen die relativen Wachstumsraten der verschiedenen Investitionsgruppen an.

Die liberale Kommunalpolitik hat vor allem für drei Bedürfnisse Sachkapital geschaffen: Für Trinken, Lernen und Verwalten. Zumindest von einem dieser drei Bedürfnisse ist nicht selbstverständlich, daß es die Wiener als eines der ihren aufgefaßt haben.

4. VERWALTUNGSHIERARCHIE

Im Jahr 1873 wurde mit dem Grundstein zum neuen Rathaus ein anschauliches Symbol gesetzt, das wohlhabende Wiener Bürgertum hatte seine endgültige kommunalpolitische Emanzipation errungen. Diese Emanzipation war zugleich eine Probe. Die liberale Kommunalpolitik suchte zu zeigen, daß bürgerliche Hände die Gesellschaft nicht nur über den Markt zu regieren verstünden. Um diesen Beweis anzutreten bedurfte die politische Führung einer geschickten Administration. Bei dem Aufbau eines wirkungsvollen Stabes öffentlicher Bediensteter galt es zugleich sachliche wie formale Gesichtspunkte zu bedenken. Die Geschäftsaufteilung der kommunalen Dienststellen sollte die

sachlichen Probleme der Stadtverwaltung erfolgreich bewältigen helfen. Darüber hinaus mußten die Dienststellen selbst effizient organisiert werden. Diese organisatorische Kontrolle der Gemeindeverwaltung verlangte nach einem Modell des formalen Verwaltungsaufbaues.

Die liberalen Kommunalpolitiker haben mit ihrer Gestaltung des formalen Verwaltungsaufbaues zweierlei zum Ausdruck gebracht: Erstens, welche Form der administrativen Kontrolle aus der Erfahrungswelt der Fabriksbüros, Anwaltskanzleien und Handelskontore effizient erschien. Zweitens, welche soziale und ökonomische Rangordnung einem liberalen Weltbild entsprach. Beide Gesichtspunkte liberaler Kommunalpolitik konnten sich natürlich nicht ungebrochen durchsetzen. Schließlich unterlag die Stadtverwaltung alten Traditionen, die nicht einfach zu übergehen waren. Das schränkte die Verwirklichung eines reinen Modells der Verwaltungshierarchie ein, selbst wenn die liberalen Politiker ein solches klares Modell besessen hätten.¹⁷⁾ Auch von der sozialen Rangordnung einer bürgerlichen Gesellschaft zeigt sich nur ein Ausschnitt in der formalen Gliederung der Kommunalverwaltung. Die sachliche Aufgabenstellung der Gemeindeverwaltung beschränkte die Tätigkeitsfelder, die von öffentlichen Bediensteten auszuführen waren. Im folgenden ist ein ökonomischer Aspekt der liberalen Verwaltungsorganisation dokumentiert: Die administrative Hierarchie wird durch die Lohnhierarchie der Administration dargestellt.

Kommunale Lohnhierarchie

Die unterste Stufe der kommunalen Lohnhierarchie haben 1883 Feuerwehrmänner und die Exekutionsmannschaften des Steueramtes eingenommen.¹⁸⁾ Auf einer zweiten Stufe folgten Gehilfen für die Kanalräumung oder die Wäscheaufseherin im Städtischen Asyl- und Werkhaus. Eine dritte Stufe besetzten

Zeugwarte (Sanität), Maschinisten (Löschpersonal), die Nacht - und Tagwächter des Marktamtes. Weiter oben, in der Mittellage der Lohnhierarchie befanden sich Aushilfsbeamte der Buchhaltung, Aufseher im Stadtbauamt oder der Gärtner im Schönbornpark. Auf der neunten Stufe standen der Erste Kustos des Archivs, Liquidatursadjunkte aus dem Steueramt oder der Städtische Arzt 1. Kategorie. Die Spitze bildete schließlich der Magistratsdirektor.

Die Darstellung der kommunalen Lohnhierarchie durch zehn "typische" Stufen führt zu einem anschaulichen Ergebnis: Jede Lohnstufe liegt an einer markanten Grenze, dem sogenannten Dezil. Die zehn Dezile zerlegen den Personalstand der öffentlichen Verwaltung in zehn gleiche Teile. Die Entlohnung der untersten 10% in der Verwaltungshierarchie reicht gerade bis zur ersten Stufe; die Entlohnung der untersten 30% gerade bis zur dritten Stufe, usw. In diesem Sinn spiegeln die Dezile als typische Einkommen in ihrer absoluten Höhe und in ihrem Verhältnis zueinander - die besondere Ausformung der kommunalen Lohnhierarchie wider. So zeigt etwa der relative Abstand zwischen den Stufen das Ausmaß der Lohndifferenzierung in der kommunalen Verwaltungshierarchie an.

Ein typisches Beispiel für die relative Lage der verschiedenen Einkommensstufen sind die Proportionen aus der kommunalen Lohnhierarchie von 1883: Die neunte Stufe erzielte ein Einkommen, das fünfmal so hoch war wie die Entlohnung auf der untersten Hierarchiestufe (der Kustos des Archivs erhielt 1.820 fl, die Feuerwehrmänner 2. Klasse dagegen nur 365 fl Jahreslohn). Der achten Stufe wurde mehr als das Dreifache der zweiten Stufe zugesprochen (ein Ingenieursadjunkt erhielt 1.430 fl, die Wäscheaufseherin des Asyl- und Werkhauses bloß 438 fl.). Aus einer Mittelposition - der fünften Stufe, die einem Jahreslohn von 530 fl entsprach - sah die Lohnhierarchie folgendermaßen aus: Die beiden benachbarten Stufen lagen 20% tiefer, bzw. 15% höher. Die niedrigste Stufe erhielt bloß die Hälfte

der Mittelstufe, die neunte Stufe erzielte dagegen rund das 2,5-fache. Tabelle 3 gibt eine ausführliche Beschreibung der Kommunalhierarchie von 1883. Jede der zehn Hierarchiestufen ist in Tabelle 3 durch zwei Merkmale gekennzeichnet: durch das absolute Jahreseinkommen der Stufe und, zweitens, durch einige ausgewählte Dienstposten, deren Remuneration genau mit dem Einkommen der betreffenden Hierarchiestufen zusammenfiel. Diese doppelte Charakterisierung der Verwaltungshierarchie durch typische Lohnstufen und zugehörige Tätigkeitsfelder ergibt ein grobes Bild vom impliziten formalen Organisationsmuster der liberalen Kommunalverwaltung.

Die zehn typischen Einkommensstufen der kommunalen Lohnhierarchie geben allerdings ein unvollständiges Bild. Einerseits bleibt die Vielfalt an Differenzierung zwischen den Stufen unberücksichtigt, andererseits werden alle Verwaltungseinheiten zu einer einzigen Lohnhierarchie zusammengefaßt. Die kommunale Lohnhierarchie ergibt zwar ein Gesamtbild, läßt aber die spezifischen Profile der einzelnen Verwaltungseinheiten außer Acht. Jede Verwaltungseinheit hatte ihre eigene Lohnhierarchie. Das zeigen die Abbildungen 4 und 5. Die Abbildungen stellen die Lohnhierarchien der rechtskundigen Magistratsbeamten und des Personals der Städtischen Hauptkassa dar. Die Einkommensdimension ist auf einer logarithmischen Skala dargestellt, um optisch einen leichteren Vergleich der Proportionen zwischen den Hierarchiestufen durchführen zu können.

Das besondere Profil der Lohnhierarchie einer bestimmten Verwaltungseinheit entsteht wiederum aus der Überlagerung von teilweise parallel laufenden Dienstpostensträngen. Dafür ist das Profil der Städtischen Hauptkassa ein gutes Beispiel. Die breite Stufe in der Lohnhierarchie dieser Verwaltungseinheit (bei 1.170 fl) entsteht durch die Überlappung zweier Dienstpostenstränge innerhalb der

TABELLE 3: VOM MAGISTRATSDIREKTOR ZUM FEUERWEHRMANN:

Kommunale Verwaltungshierarchie; 1883.

(=Ausgewählte Dienstposten¹⁾ der kommunalen Ämter und Anstalten; Wien; 1883.)

Jahreseinkommen (inklusive Quartiergeld ²⁾ in fl	Dienstposten ³⁾	Abteilung ⁴⁾	Anteil der Personen mit gleich hohem oder niedrigerem Einkommen ⁵⁾
5.800,--	Magistratsdirektor		100 %
1.820,--	1. Kustos Haus- und Bahninspektor Städt.Arzt (1.Kategorie) Liquidatursadjunkt (1. Stufe)	Archiv Städt.Lager- haus Sanitäts- personal Steueramt	90 %
1.430,--	Konzipist (3.Gehalts- stufe) Offiziale (2.Klasse 1. Stufe) Ingenieuradjunkt (2.Kl.) Registrant (1.Kl. 2.St.)	Rechstkundige Beamte Buchhaltung Stadtbauamt Kanzlei	80 %
1.040,--	Konzepts-Adjunkt (1.St.) Saldokontist Eingangsbuchführer Ingenieur-Assistenten (1. Klasse) 2.Exerziermeister Offiziale (2.Kl. 3.St.) Taxkommissäre (2.Kl.) Rathaus-Inspektor Waisenvater	Rechtskundige Beamte Städtisches Lagerhaus Stadtbauamt Löschpersonal Kanzlei Städt. Haupt- kasse Rathaus- inspektion Städtisches Waisenhaus	70 %
845,--	Korrespondent Portier Heizer Ratsdiener (2.Stufe) Akzessisten (2.Stufe) Obergehilfe	Lagerhaus Wasserleitung Kanzlei Hauptkassa Gartenauf- sicht	60 %

Fußnoten am Ende der Tabelle.

TABELLE 3, Fortsetzung

730,--	Aushilfsbeamte (1.St.) Aufseher für Straßen- säuberung Reservoiraufseher Sanitätsaufseher Gärtner im Schönborn- park 1. Gehilfe	Buchhaltung Stadtbauamt Wasserleitung Sanität Gartenaufsicht	50 %
600,--	Praktikanten Bauaufseher für II. Bezirk Streckenwächter Drucker für litho- graphische Presse Hausdiener, definitiv	Rechtskundige Beamte Stadtbauamt Wasserleitung Kanzlei Rathaus- inspektion	40 %
548,--	Aushilfsbeamte (4.St.) Maschinist Kanzleibote Zeugwart Hausdiener Nacht-, Tagwächter	Buchhaltung Löschpersonal Sanität Kanzlei Marktkommis- sariat	30 %
438,--	Gehilfen (Kanalräumung) Feuerwehrmann (1.Kl.) Steuerexekutions- Piurnisten Wäscheaufseherin	Stadtbauamt Löschpersonal Steueramt Asyl-, Werkhaus	20 %
365,--	Feuerwehrmänner (2.Kl.) Exekutionsmannschaft	Löschpersonal Steueramt	10 %

- 1) Es wird eine Auswahl aus jenen Diensposten getroffen, deren Remuneration gerade bei einem der zehn Dezile liegt. Vgl. jeweils die erste mit der letzten Spalte.
- 2) Das Quartiergeld war ein fester Bestandteil (ungefähr 30%) des Einkommens. Naturalquartier wurde dem Quartiergeld gleichgesetzt.
- 3) Die Stufen- und Klasseneinteilung des kommunalen Gehalts-schemas ordnet den jeweils Ranghöheren eine niedrigere Rangzahl zu. In jenen Fällen, in denen eine formelle Gliederung fehlt, aber eine deutliche Reihung nach dem Gehalt zu erkennen ist, wurde die Rangzahl vorangestellt; z.B.: "1. Kustos"; aber: "Konzipist (3.Stufe)".

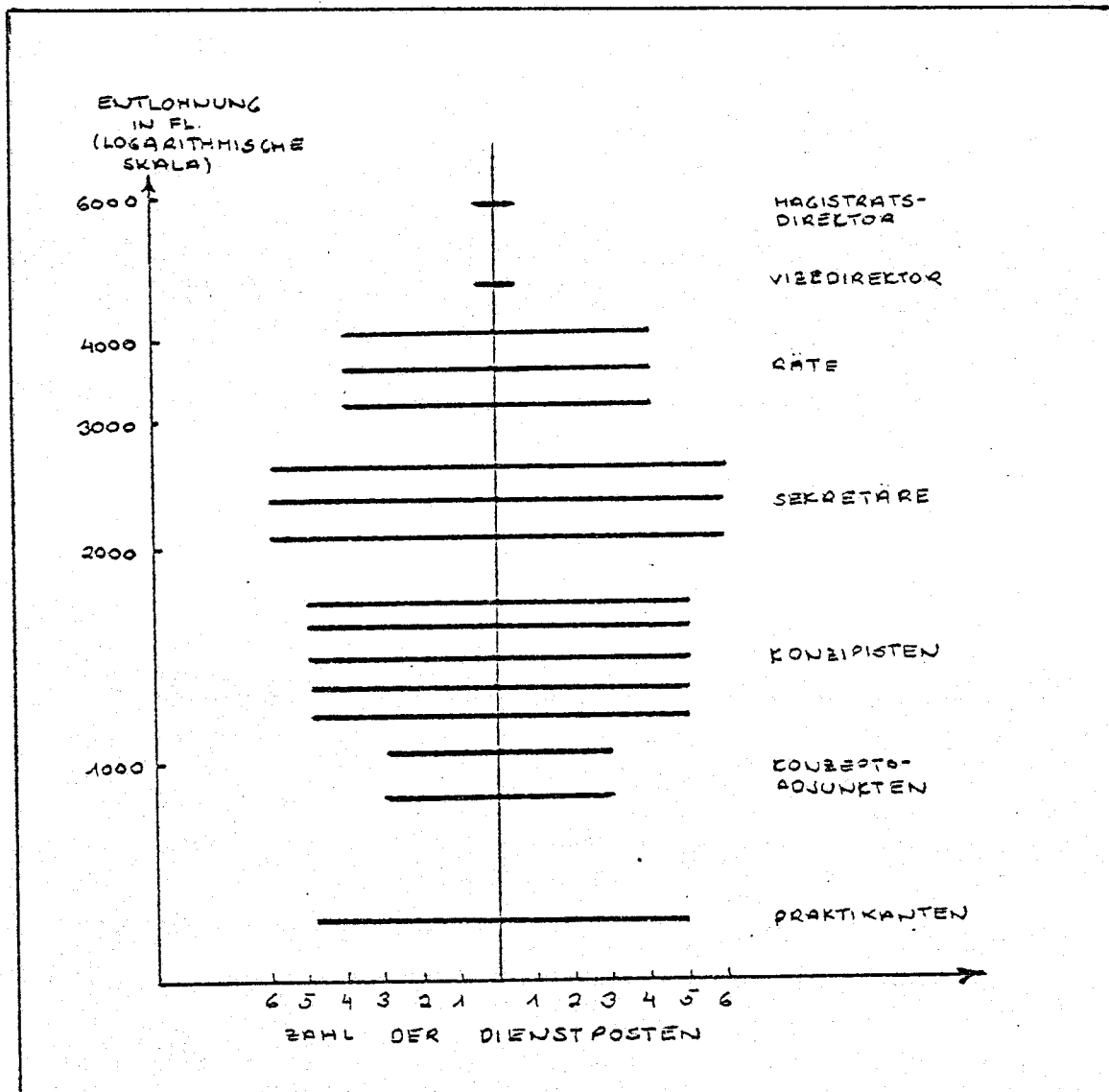
TABELLE 3, Fortsetzung

- 4) Im allgemeinen folgen die Bezeichnungen in dieser Spalte dem offiziellen Schema; nur zuweilen wurde davon der größeren Klarheit wegen abgewichen; z.B.: ist das "Löschpersonal" eine Untergruppe vom "Stadtbauamt".
- 5) Diese Spalte gibt an, welche relative Stellung die Gruppe von Dienstposten in der Einkommenshierarchie einnimmt. Die relative Stellung ist durch den Prozentsatz von Kommunalbediensteten definiert, die weniger (höchstens aber gleich viel) wie die betreffende Dienstpostengruppe verdient.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883; 79 - 84.

Abb. 4: LOHNHIERARCHIE UNTER DEN RECHTSKUNDIGEN
MAGISTRATSBEAMTEN; 1883.

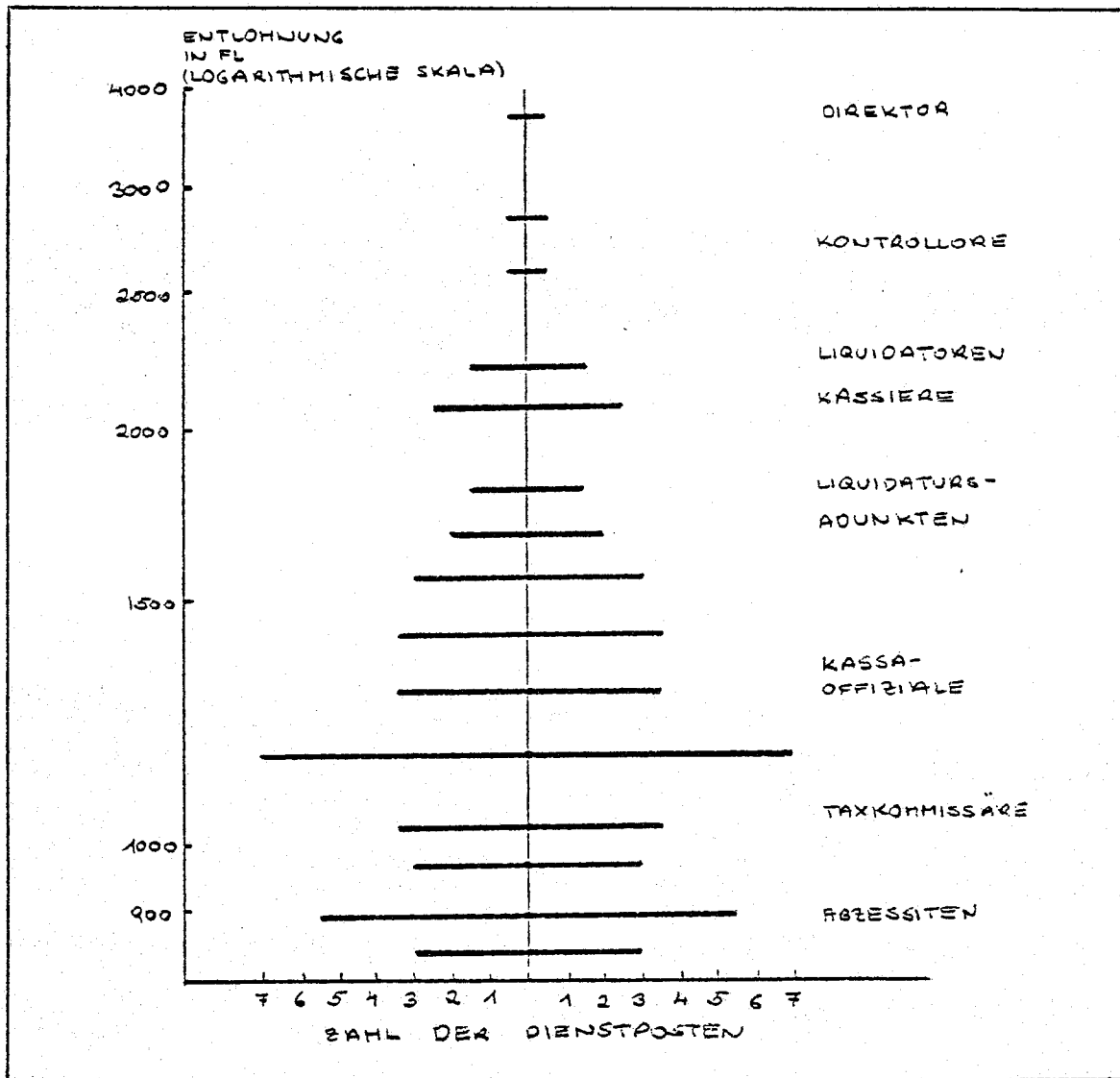
(=Die 134 rechtskundigen Beamten nach der
Höhe ihres Jahresgehaltes gereiht; 1883)



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883, 68

Abb. 5: LOHNHIERARCHIE IN DER STÄDTISCHEN HAUPTKASSA; 1883.

(=Die 82 Beamten der Wiener Städtischen Hauptkassa nach der Höhe ihres Jahreslohns gereiht; 1883)



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883, 74

"Städtischen Hauptkassa". Bei 1.170 fl fangen die Kassa-offiziale in der 4. Gehaltsstufe an, während die Taxkommissäre mit 1.170 fl ihren Endpunkt (1.Klasse) erreichten.

Geplante Ungleichheit

An der Lohnhierarchie des Gemeindepersonals lassen sich nicht nur die Muster der formalen Verwaltungsorganisation im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ablesen. Die kommunale Lohnhierarchie zeigt auch einen sozialen Mikrokosmos, dessen ökonomisches Gefüge den liberalen Kommunalpolitikern akzeptabel erschien. Diese soziale Rangordnung des Verwaltungsdienstes gibt eine Vorstellung vom Grad ökonomischer Ungleichheit, den eine liberale Gemeindeverwaltung in ihr Gehaltsschema einplante.

Die kommunale Lohnsumme teilte sich recht unterschiedlich auf die verschiedenen Gruppen innerhalb der Verwaltungshierarchie auf. Im Jahr 1883 erhielten die untersten 10% des Gemeindepersonals bloß drei Prozent der Lohnsumme. Den obersten 10% wurden dagegen fast ein Viertel der kommunalen Lohnsumme zugesprochen. Tabelle 4 gibt einen genauen Überblick über die Verteilung der kommunalen Lohnsumme in den Jahren 1870 und 1883. In Abbildung 6 ist der Grad an Einkommensungleichheit durch Lorenz-Kurven dargestellt. Die beiden Lorenz-Kurven für 1870 und 1883 fallen fast zusammen. Auch die Differenz zwischen den Gini-Koeffizienten ist gering: 0,33 (1870) und 0,36 (1883). Der höhere Grad an Ungleichheit im Jahr 1883 ist vor allem durch den relativ geringeren Einkommensanteil der Bediensteten zwischen der ersten und achten Hierarchiestufe verursacht. Im Jahr 1883 stellten sich die untersten und obersten Hierarchiestufen besser als im Jahr 1870.

TABELLE 4: EINKOMMENSUNGLEICHHEIT UNTER DEN GEMEINDE-
BEDIENTETEN; 1870, 1883.

(=Die Verteilung der Jahresentlohnung der
Wiener Kommunalbediensteten; 1870, 1883)

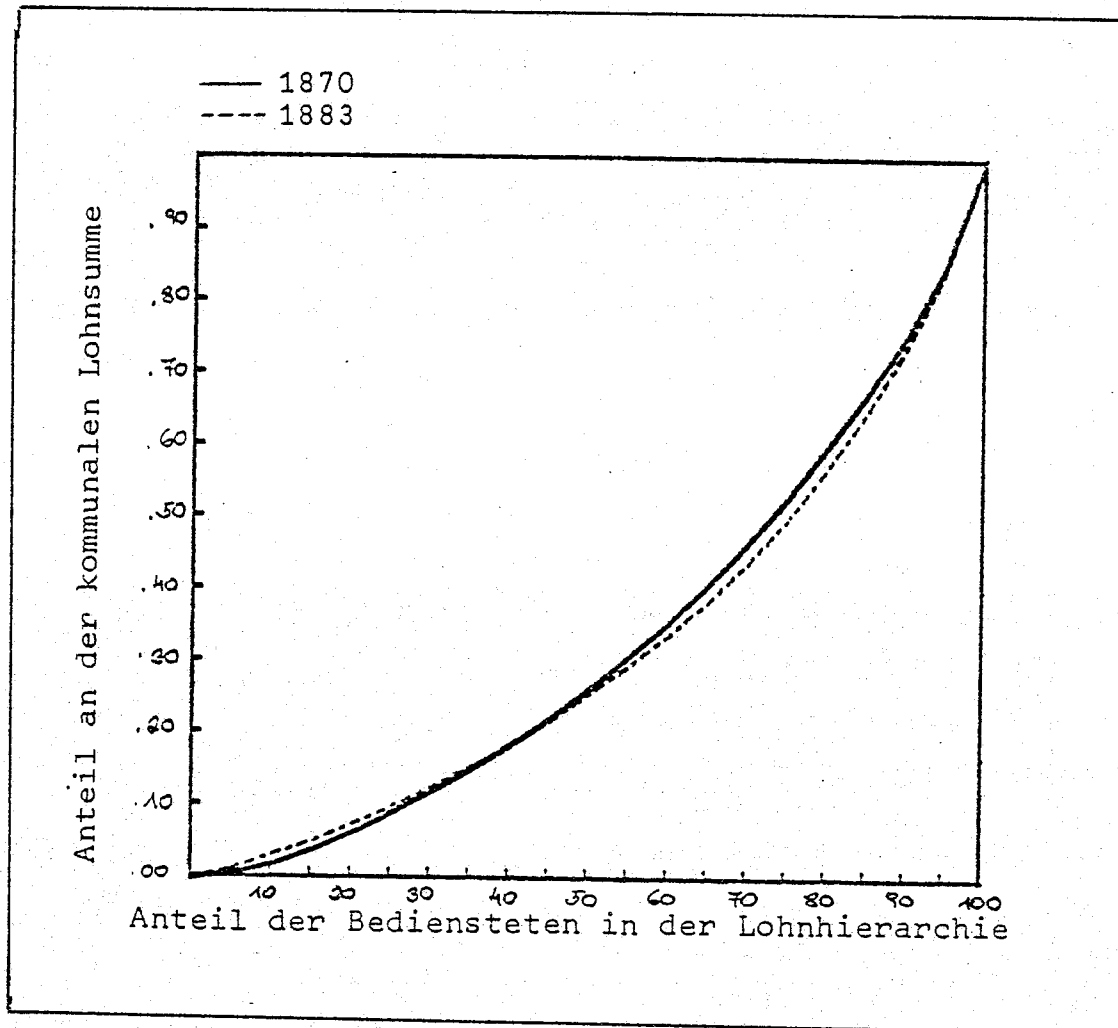
Zehn-Prozent Gruppe der ¹⁾ Bediensteten	Anteil der Gruppe an der kommunalen Lohnsumme (in Prozent) in den Jahren	
	1870	1883
unterste	3,0	1,9
2.	4,1	4,3
3.	5,1	5,5
4.	5,8	6,5
5.	6,9	7,8
6.	8,1	9,1
7.	9,9	10,9
8.	12,9	13,2
9.	16,7	15,5
oberste	26,8	24,7

- 1) Die Bediensteten sind nach ihrer Stellung in der Lohn-
hierarchie gereiht.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883;
Gemeindeverwaltung 1869 - 1871.

Abb. 6: EINKOMMENSUNGLEICHHEIT UNTER DEN KOMMUNAL-
BEDIENTETEN, WIEN; 1870, 1883.

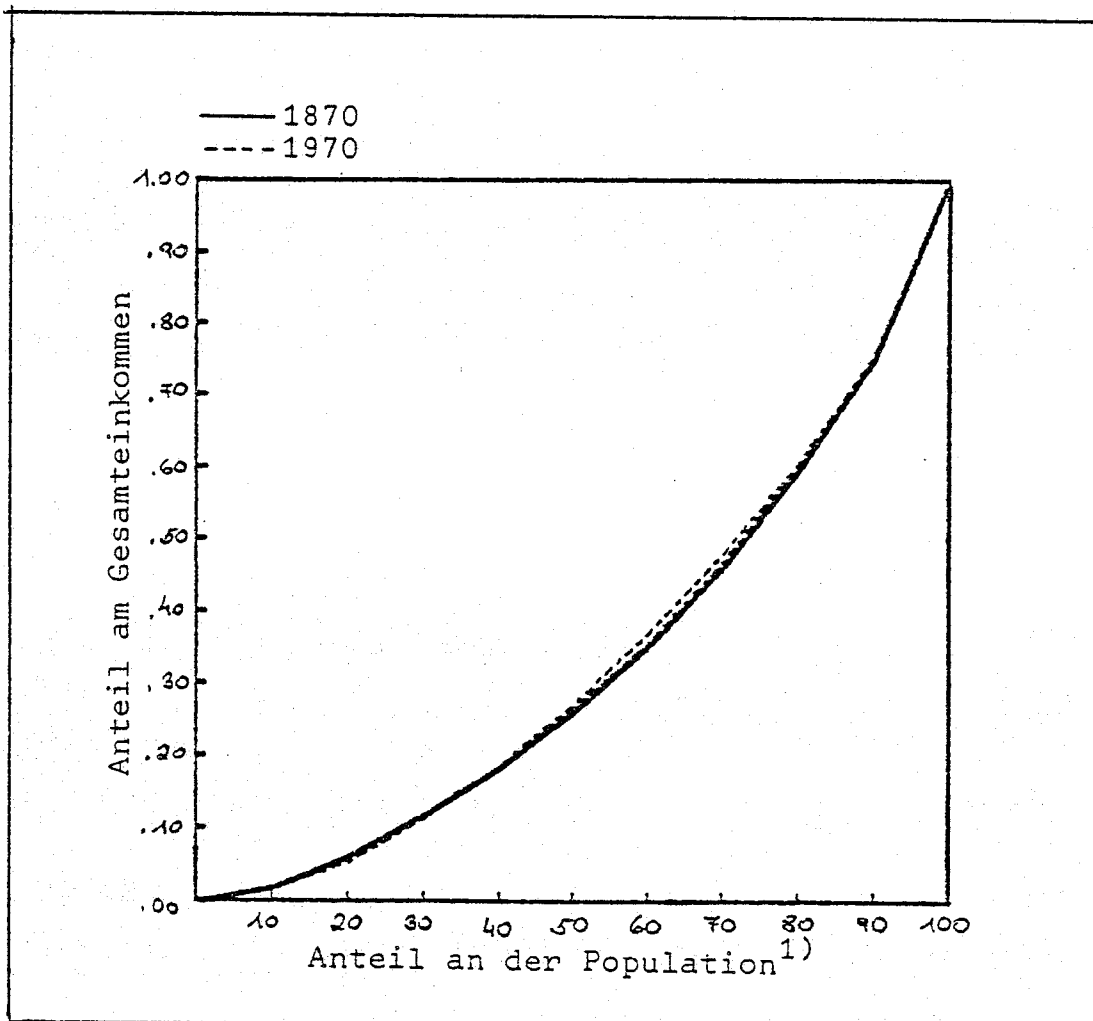
(=Lorenzkurve der Jahresentlohnung
Wiener Kommunalbediensteter; 1870; 1883)



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883,
Gemeindeverwaltung 1867-1870

In einer weiteren historischen Perspektive ist nicht nur die Konstanz der Einkommensungleichheit unter den Kommunalbediensteten während der liberalen Ära von Interesse. Noch bemerkenswerter ist die Ähnlichkeit zwischen der liberal geplanten Ungleichheit von 1870 und der Ungleichheit unter allen österreichischen Lohnsteuerpflichtigen im Jahr 1970. Wie Abbildung 8 dokumentiert, fallen beide Lorenz-Kurven zusammen. Das ist eine erstaunliche Koinzidenz. Wirkt den in Österreich die unsichtbare Hand des Wiener Liberalismus?

Abb. 7 DAS LIBERALE ÖSTERREICH 1870-1970.
(=Lorenzkurven für die Jahresentlohnung
der Wiener Kommunalbediensteten; 1870;
und der österreichischen Lohnsteuer-
pflichtigen; 1970)



- 1) 1870: Ganz- und nichtganzjährig beschäftigte
Kommunalbedienstete
1970: Ganz- und nichtganzjährig beschäftigte
Lohnsteuerpflichtige

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1883,
Lohnsteuerstatistik 1970

FUSSNOTEN

- 1) Eine ausführliche Beschreibung der liberalen Kommunalpolitik enthält der Bd.I der "Forschungen und Beiträge zur Wiener Stadtgeschichte" ("Wien in der liberalen Ära").
- 2) Kucera, Tabellen zum Wiener Gemeindehaushalt, mimeogr., Wien 1976.
- 3) Einen Überblick über die Erwerbsteuer gibt v. Lesigang im Artikel "Erwerbsteuer", Österreichisches Staatslexikon, I, 410 - 416.
- 4) Die Erwerbsteuer wurde mit dem Patent vom 31.12.1812 eingeführt. Daher ist der Steuertarif in Conventionsmünzen angegeben. 100 fl CM = 105 fl öW = 210 Kr.
- 5) Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1887, 124.
- 6) Das Tarifsysteem führt vermutlich zu einem nichtlinearen Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Steuerquote. Die Differenz zwischen den Steuerquoten unterschätzen die Differenzen zwischen den Betriebsgrößen umso stärker, je höher die Steuerquoten werden.
- 7) Das Gesamtsteueraufkommen zeigt dessen starke jährliche Schwankungen. Diese Schwankungen lassen sich nicht immer auf einfache Weise deuten, da das jährliche Erwerbsteueraufkommen bis zu einem Drittel aus Nachzahlungen für vergangene Jahre bestand. Im Zeitraum 1863 bis 1890 wurde der größte jährliche Erwerbsteuerzuwachs 1874 (+ 43,8%) erzielt; die stärkste relative Abnahme trat 1865 (- 12,6%) auf. Kucera (FN 1).
- 8) Die individuelle Fluktuation kann durchaus zur Stabilität der Gesamtverteilung beigetragen haben (Josef Steindl, Random Process and the Growth of Firms, London 1965). Jedenfalls ist die beobachtete Stabilität nicht einfach die Folge einer fortgeschriebenen Anfangsveranlagung von "ewig lebenden" Gewerbebetrieben.
- 9) Die Gini-Koeffizienten für die Erwerbsteuerleistungen betragen: 0,67 (1874); 0,62 (1880); 0,64 (1890). (Der Gini-Koeffizient gibt den Grad an Betriebsgrößenkonzentration durch das Verhältnis zweier Flächen wieder. Den Zähler bildet die Fläche zwischen der Kurve und der Verbindungsgeraden zwischen den Endpunkten der Kurve. Den Nenner bildet die Fläche des rechtwinkligen gleichschenkeligen Dreiecks, das dieselbe Verbindungsgerade als Hypothenuse besitzt.)

10) Der besondere liberale Charakter der Haushaltsführung in den Jahren nach 1861 zeigt sich weniger im Resultat, als in der Verfahrensweise und den politischen Orientierungen der Kommunalpolitiker. Der Wiener Bürgermeister Felder versuchte die Gemeindeverschuldung nach dem Muster eines privatwirtschaftlichen Investitionsprojektes zu rechtfertigen. Dem Pariser Präfekten Haussman war die finanzielle Seite in der großräumigen Rekonstruktion von Paris (1850 - 1870) gleichgültig, solange ausreichend liquide Mittel zur laufenden Bauführung zu beschaffen waren. Wenn er Schwierigkeiten erwartete, umging Haussman einfach die politische Öffentlichkeit der Haushaltsdebatten und finanzierte sich mit illegalen Methoden bei dem aufstrebenden spekulativen Finanzkapital der Credit mobilier. David H. Pickney, Napoleon III. and the Rebuilding of Paris, Princeton 1958.

11) Gemeindeverwaltung 1871 - 1873

12) Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1890.

13) Schon am Anfang der liberalen Ära versuchte sich die Stadtverwaltung in einer solchen Buchführung. So weist Heft 2 der Statistik der Stadt Wien (hrsg. von dem Präsidium des Gemeinderats, Wien 1861) folgende Tabelle "Beiläufiger Wert der Flächenräume des Gemeindegebietes" aus.

Art des Flächenraums	Gulden österr. Währung
Verbaute Räume	487.949.050
Hofräume	25.928.900
Privatgärten	29.353.260
Öffentliche Gärten	1.910.033
Basteien, Stadtgraben u. Glacis	26.000.000
Öffentlicher Prater	357.000
Wiesen	1.087.580
Äcker	591.075
Auen	1.563.415
Linienwälle	300.000
Friedhöfe	37.931
Summe	575.078.266

14) Franz Baltzarek, Alfred Hoffmann und Hannes Steckl (Wirtschaft und Gesellschaft der Wiener Stadterweiterung Wiesbaden 1975) schätzen, daß die private Hand in derselben Periode (1860 - 1889) allein im Ringstraßenbereich ungefähr 124 Mill. fl für Hochbauten ausgegeben hat. Das entspricht einer Verbauung von 564.000 m² zu je 220 fl pro Quadratmeter.

- 15) Die ungleiche Verteilung von Lasten und Nutzen öffentlicher Sachkapitalien ist anlässlich der Finanzierung der Städtischen Wasserversorgung ausführlich im Wiener Gemeinderat debattiert worden. Renate Banik - Schweitzer, Liberale Kommunalpolitik in Bereichen der technischen Infrastruktur Wiens, in: Forschungen und Beiträge (FN1) 91 - 119.
- 16) Der Anteil der Wahlberechtigten an der Wiener Wohnbevölkerung stieg zwar in den drei Jahrzehnten nach 1861, überschritt aber nie die 6% Marke. Maren Seliger, Liberale Fraktion im Wiener Gemeinderat 1861 - 1895, in: Forschungen und Beiträge (FN 1) 62 - 90.
- 17) Ein solches explizites Hierarchiemodell ist dem Gehaltsschema von 1893 zugrundegelegt. Siehe Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1893, 86 f.
- 18) Der Begriff "Lohnstufe" wird nicht im Sinne des administrativen Gehaltsschemas verwendet. Das Gehaltsschema kennt unter anderem "(Rang)Klassen", "Stufen" oder einfach eine informelle Gliederung.